

Análisis de la política agroalimentaria peruana

Gissela Ottone C.

Sumilla

Un problema evidenciado por la pandemia es la dificultad de algunas familias para acceder a alimentos que cubran sus necesidades nutricionales. A pesar de las leyes, reglamentos, normas y otras guías existentes promulgadas en los últimos años en nuestro país para enfrentar dicha dificultad, estas no han sido efectivas pues ha quedado demostrado que la inseguridad alimentaria, tanto en zonas urbanas como rurales, es cada vez más creciente y preocupante, si añadimos además el incremento de la pobreza en el Perú. Una mala alimentación trae como consecuencia graves problemas de salud: desnutrición y anemia en niños y niñas, así como obesidad y sobrepeso tanto en menores como en adultos. Vinculada al acceso a la alimentación, está la producción agropecuaria, que también se ha visto influenciada por la pandemia, sobre todo cuando hablamos de importaciones y exportaciones como parte del sistema alimentario nacional. El presente artículo reflexiona sobre esta situación, y propone algunas ideas a manera de conclusión y de sugerencias para mejorar el acceso a una alimentación sostenible, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, no olvidando a los y las productoras del campo.

A NIVEL MUNDIAL, VIVIMOS UNA ÉPOCA DE PANDEMIA que ha alterado muchos sistemas de protección de las personas: salud, educación, alimentación, trabajo, entre otros, volviéndolas más vulnerables, pero incrementando sus niveles de resiliencia para afrontar lo que les toca vivir en el día a día.

Nuestro país no es ajeno a esta situación. Hemos escuchado en repetidas oportunidades que la pandemia de COVID-19 durante el último año ha destapado muchas de nuestras debilidades, brechas, miserias y todas las palabras negativas que podamos encontrar para calificar el contexto actual en el que vivimos. Una de estas debilidades o como prefiramos llamarla es la ineficacia en la implementación de políticas agroalimentarias nacionales a todo nivel, ya sean verticales u horizontales. Cuando nos referimos a niveles verticales hablamos de la atención desde los gobiernos locales hasta el nivel nacional y cuando nos referimos a niveles horizontales hablamos de los diversos sectores y de la débil articulación que existe entre ellos.

Esta ineficacia puede verse, por ejemplo, en los altos índices de desnutrición crónica infantil y anemia que aún se mantienen a nivel nacional, y en el incremento de la obesidad y el sobrepeso, todo esto producto de la malnutrición. Pero también puede verse en el incremento de las importaciones de productos alimenticios que nosotros producimos (en los últimos años se incrementó la

importación de arveja, haba, papa, entre otros), que con adecuadas tecnologías nuestros productores podrían ser competitivos. Lo mismo con el incremento de las exportaciones que benefician a un grupo reducido de productores. No debemos olvidar que tanto las importaciones como las exportaciones forman parte del sistema alimentario del Perú.

Así pues, el sistema alimentario del Perú se entiende como la suma de diversos elementos, actividades y actores, que mediante sus interrelaciones hacen posible la producción, transformación, distribución y consumo de alimentos. Cada parte de este sistema tiene sus particularidades, aún más por el hecho de ser un país muy diverso geográficamente y culturalmente, lo que hace que existan dificultades en cada uno de los eslabones de esta cadena que, al no ser vista en su integridad o como un sistema, pierde su objetivo, la alimentación de la población, especialmente de la más vulnerable.

Cabe señalar que, en nuestro país, el problema de una alimentación no adecuada viene de muchos años atrás, por lo que la inestabilidad de esta gestión de gobierno (2016-2021) ha hecho que temas como la alimentación se mantengan invisibles al Estado, pues, para empezar, en nuestro país no se reconoce a la alimentación como un derecho fundamental. Sin embargo, durante este tiempo se han impulsado y aprobado iniciativas, legislaciones, políticas y decretos que favorecen una alimentación adecuada. Algunas con un horizonte a este 2021, otras recién promulgadas el 2020 sin reglamentar o promulgadas este año en la misma situación.

En el contexto mundial

En el año 2015, varios Estados se comprometieron a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al 2030. El objetivo 2 de dicha agenda es el denominado «Hambre Cero», en donde todas las naciones se comprometían en disminuir el hambre en sus

poblaciones. De esta forma también se entendía que se disminuirían las enfermedades de salud pública como la desnutrición infantil y la anemia. Según el documento *The state of Food Security and Nutrition in the World*¹, hay varios factores que han hecho desviar la intención de disminuir el hambre en el mundo, siendo uno de ellos la actual pandemia. Este documento ofrece algunos indicios de cómo podría ser el hambre para el año 2030, es decir, supone que el hambre va a existir, incluyéndose en el texto estimaciones de costos y de asequibilidad a dietas saludables, ambas fundamentales en los indicadores de seguridad alimentaria y nutrición. Viendo este documento, se destaca la necesidad de hacer una mayor reflexión sobre cómo abordar a nivel mundial la situación de seguridad alimentaria y nutrición el día de hoy y no después.

Añadidos al problema de la pandemia, existen otros factores que mantienen al hambre y a la desnutrición en niveles críticos. Entre estos factores están el incremento de conflictos a nivel mundial, la variabilidad climática que está trayendo como consecuencia la disminución del agua y la variación en las épocas de siembra, las desaceleraciones y recesiones económicas, todas ellas exacerbadas por niveles crecientes de pobreza y de desigualdad.

La pobreza hace que las familias no puedan pagar por una dieta saludable, y por lo tanto, los problemas de malnutrición se incrementen a nivel mundial.

El informe también nos habla sobre los sistemas alimentarios, pues las soluciones para responder al problema del hambre deberían darse en torno a él. El sistema alimentario comprende diferentes tipos de políticas e inversiones con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria, que las familias tengan una mayor

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Mundial de la Salud (OMS). *The state of food security and nutrition in the world 2021*. Roma: FAO - FIDA - Unicef - PMA - OMS, 2021.

nutrición y que existan dietas saludables asequibles para todos y todas. Pero también que la producción agrícola sea inocua y que mantenga criterios agroecológicos que cuiden el medioambiente.

A pesar de que la pandemia ha destapado muchas situaciones vulnerables y desigualdades, ha traído como consecuencia también nuevos conocimientos y sabiduría para poder ayudar al mundo a encaminarse hacia el objetivo de acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas.

En el caso de nuestro país, su situación no es ajena a lo mencionado anteriormente. Más bien, vivimos una situación similar, tal como veremos a continuación.

En nuestro país

La malnutrición

La Desnutrición Crónica Infantil (DCI), la anemia, el sobrepeso y la obesidad son consideradas formas de malnutrición y suceden tanto en zonas urbanas como en zonas rurales. La malnutrición se origina por el desconocimiento de cómo debe ser una alimentación balanceada, escasez o abundancia de recursos económicos, escasa disponibilidad de alimentos nutritivos, inadecuada promoción de alimentos nutritivos, entre otras.

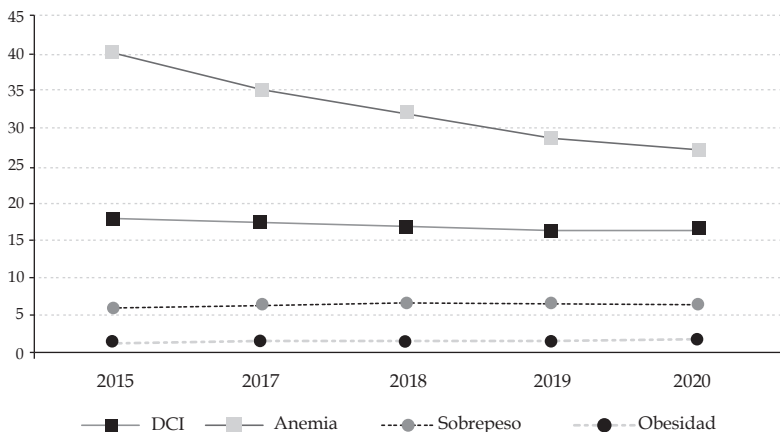
El siguiente cuadro nos muestra la evolución de estas cuatro enfermedades durante los últimos cinco años en menores de cinco años, y de acuerdo a los parámetros de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Cuadro n° 1
Indicadores de malnutrición en niños y niñas menores de cinco años

	2016	2017	2018	2019	2020
DCI	18.0	17.4	17.7	16.4	16.5
Anemia	40.2	35.6	32.0	28.7	27.4
Sobrepeso	6.1	6.3	6.5	6.4	6.6
Obesidad	1.5	1.6	1.7	1.6	1.7

Fuente: Instituto Nacional de Salud (INS). *Vigilancia del sistema de información del estado nutricional en EESS 2021*.
 En: bit.ly/2UMbFsP

Gráfico n° 1
Indicadores de malnutrición en niños y niñas menores de cinco años



Fuente: INS. *Vigilancia del sistema de información del estado nutricional en EESS 2021*. En: bit.ly/2UMbFsP

Como podemos ver, en los últimos cinco años no han existido grandes variaciones en la DCI, obesidad y sobrepeso. Esto nos puede llevar a concluir que las políticas nacionales para disminuir la desnutrición no han tenido los efectos esperados, independientemente de la situación de pandemia.

Sobre el sobrepeso y la obesidad, no existen políticas vinculadas a ellas directamente, siendo esta, sin duda, una población que debe ser atendida con urgencia. Por contradictorio que parezca, el sobrepeso y la obesidad no solo son exclusivas de las zonas urbanas, pues también las encontramos en las zonas rurales, además de que no solo las sufren gente mayor, sino también niños y niñas.

Y si bien es cierto no existe un incremento tanto del sobrepeso como de la obesidad en niños y niñas menores de cinco años, en estos últimos años preocupa la presencia de estas enfermedades en adultos pues ha sido una de las razones por las que las personas que contrajeron COVID-19 fallecieron. El sobrepeso y la obesidad tienen su origen en diversos factores que van desde la tensión, las formas de vida, el trabajo y otras enfermedades conexas, es decir, razones que no necesariamente pueden estar vinculadas a la alimentación, como sí sucede con la desnutrición infantil y la anemia. Finalmente, comparadas con ellas, como ya se mencionó, no existen políticas públicas ni planes nacionales que contribuyan a la disminución de la obesidad y el sobrepeso.

En cuanto a la anemia, hay un esfuerzo intersectorial por realizar un trabajo articulado territorial que lleve a la disminución de este indicador. Dichos espacios han sido propuestos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y tratan de involucrar a todos los actores presentes en los territorios. De acuerdo a lo mostrado, esta estrategia vendría dando resultados y por ello existe una tendencia a la disminución de la anemia.

La COVID-19 es una pandemia producida por un virus. El virus ataca al ser humano de diferentes formas, donde una persona, dependiendo de su sistema de defensa y/o enfermedades crónicas que tenga, responde de diferente manera a la enfermedad, pudiendo ser un resfrío común o la muerte. Así pues, se sabe que las personas con un buen sistema inmunológico pueden hacerle frente a este virus. Un buen sistema inmunológico depende en gran medida de la alimentación que consumamos. Es por ello que

una alimentación sana, rica en minerales, vitaminas y fuentes de proteínas es fundamental, tanto antes, y más hoy en día.

Sin duda, una alimentación sana previene, en general, de diversas enfermedades, permitiendo que los niños y niñas tengan un crecimiento acorde a su edad, que las y los adultos se mantengan sanos, y que las personas de tercera edad tengan una buena calidad de vida.

El incremento de las importaciones

Otra situación afectada por la pandemia vinculada al sistema alimentario nacional son las importaciones de alimentos. El cuadro n° 2 nos muestra cómo las importaciones de productos alimenticios han ido incrementando si comparamos los años 2019 y 2020.

Cuadro n° 2
Importaciones de productos peruanos

Productos	2020		2019	
	Valor CIF	Kilos	Valor CIF	Kilos
Arroz	181 108 894	315 595 021	166 686 762	292 911 108
Arveja partida	24 516 971	38 464 638	12 985 817	21 624 583
Carne bovino congelada	4 542 412	571 032	4 026 148	457 914
Leche concentrada con azúcar	53 844 479	20 416 062	51 695 062	22 311 400
Lentejas	50 078 211	81 554 354	33 093 888	55 500 152
Maíz amarillo duro	740 164 502	3744 001 244	763 142 539	3983 374 116
Manzanas	44 001 810	51 920 823	40 965 015	48 364 827
Papa preparada prefrita	16 793 584	19 457 278	28 144 743	33 490 707
Harina de soya	28 841 752	72 066 062	16 919 890	42 533 205
Trigo	43 079 316	175 999 179	39 561 048	156 005 423

Fuente: Agrodataberu. Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), 2021.

Apreciamos en el cuadro n° 2 que, comparando el 2019 con el 2020, se ha incrementado la importación de todos los productos mencionados (se han seleccionado solo 10), salvo la papa preparada prefrita (usada en pollerías). Esto significa que, en plena pandemia, nuestro país adquirió mayores productos de consumo masivo. En el caso de la papa preparada prefrita, aunque se nota una disminución entre los años 2019 y 2020, esto no sucedía entre el 2019 y el 2018, en donde más bien encontramos una tendencia a incrementar su importación, que seguro se vio afectada por la pandemia pues si el mayor destino de este producto eran las pollerías, estas estuvieron cerradas durante la cuarentena impuesta producto del coronavirus.

Eduardo Zegarra mencionaba que:

Hay un total abandono de protección de la producción nacional. Es una tendencia de los últimos 30 años de los sucesivos Gobiernos, que han favorecido a la importación de alimentos subsidiados y desprotegido a nuestra agricultura, y eso está pasando facturas².

No mencionamos el hecho de que las importaciones perjudiquen la producción nacional, sino hacemos un llamado de atención de que los gobiernos no apuestan por la innovación y la tecnología que haría que nuestros productores sean competitivos con sus similares.

Cada producto importado tiene su particularidad. Algunos de ellos son insumos para la producción de otros, por lo que el uso de tecnología y de innovación podría permitir la producción de insumos alternativos generando una menor dependencia de alimentos importados.

No se trata tampoco de subsidiar la producción nacional, sino de promover una producción sostenible, con protección en caso de desastres naturales (seguro agrario no solo para algunas zonas), con innovación, respetando el medioambiente y concientizando a las y

² Ver: «Eduardo Zegarra opina en AgroNoticias sobre las importaciones de alimentos». *grade.org.pe*, Lima, 29 de noviembre del 2020. En: bit.ly/2XVAm77

los consumidores en el valor real de la producción, considerando precios razonables que permitan generar ganancia a las/los productores.

El incremento de las exportaciones

Así como las importaciones se incrementaron, lo mismo ha sucedido con las exportaciones si comparamos el 2019 con el 2020. Este incremento ha permitido mejorar los ingresos de algunas/ algunos productores y aportar al Producto Bruto Interno (PBI) nacional.

A continuación, mostramos 10 productos cuya exportación se ha incrementado en el último año.

Cuadro n° 3
Exportaciones de productos peruanos

Productos	2020		2019	
	Valor CIF	Kilos	Valor CIF	Kilos
Paltas	771 696 907	410 463 231	745 738 773	310 870 326
Hortalizas y verduras	37 050 521	1 218 856	1 797 870	763 594
Alpaca hilo	12 433 212	442 905	14 571 120	386 586
Arándanos	986 257 597	158 641 755	810 662 300	122 031 496
Cacao grano tostado	17 618 452	5 915 382	14 591 966	5 163 326
Café grano	648 909 625	215 206 002	623 317 925	228 992 408
Espárragos frescos	384 078 716	130 182 686	391 538 798	131 287 198
Kion	92 667 494	44 461 802	39 925 498	22 533 263
Maíz gigante blanco Cusco	11 930 955	6 911 537	12 321 003	6 728 170
Quinoa	12 170 173	4 886 323	11 049 897	4 008 762

Fuente: Agrodaperu. Sunat, 2021.

En base a los datos presentados podemos ver que las exportaciones se han incrementado entre los años 2019 y 2020. Resalta el incremento de las exportaciones de kion, pues de un año a otro crecieron al doble. Sin embargo, cabe mencionar que el kion es un cultivo que degrada el suelo, pero no solo eso, sino que también se ha visto la pérdida de hectáreas de bosque pues las y los productores lo degradan para sembrarlo. Por estas razones, es necesario que el Estado, a través de sus instancias, promueva no solo el cultivo, sino sistemas de manejo de cultivo apropiados para evitar la pérdida de suelo.

También destaca la exportación del café grano pues a pesar de que no se ha aumentado el volumen comercializado, se han incrementado los ingresos. Esto debido a que el precio del café aumentó a pesar de la situación de la pandemia.

En líneas generales, estas mejoras en las exportaciones no significan necesariamente que el pequeño productor o la agricultura familiar se vea beneficiada, pues son las grandes empresas y los grandes productores ubicados principalmente en la Costa los que acopian o producen estos alimentos con destino de exportación.

Y si bien los Tratados de Libre Comercio (TLC) han permitido el incremento de nuestras exportaciones, también han permitido el aumento de las importaciones. Esta situación ha hecho que algunos productos nacionales sean perjudicados justamente por la escasez de mercados que permitirían que los productos puedan ser consumidos en nuestro país, pero también porque no hay oportunidades para la generación de valor agregado a los productos agrícolas.

Las políticas alimentarias nacionales

Se ha mencionado que nuestro país ha implementado o propuesto políticas alimentarias que han tratado de beneficiar a las y los pequeños productores (como el Plan Nacional de Agricultura

Familiar 2019-2021) o han tenido como objetivo disminuir la anemia en niños y niñas menores de cinco años (como el Plan nacional para la reducción y control de la anemia materno infantil y la desnutrición crónica infantil en el Perú 2017-2021), pero también existen otros planes como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo horizonte es este año 2021, y la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, dada el 2017.

Cabe recalcar que tres de los cuatro planes mencionados culminan este 2021. A la fecha, estos planes no han pasado por un proceso de evaluación que nos permita conocer la efectividad de los mismos, aunque podemos deducir que no lo han sido, pues dicha efectividad debió verse reflejada en este año de pandemia. Es notorio que los problemas de seguridad alimentaria son más incisivos en las zonas de pobreza urbana, en donde las familias no han podido acceder a alimentos para saciar el hambre, menos aún para satisfacer necesidades nutricionales, las cuales han quedado totalmente en segundo plano. Así, la necesidad de satisfacer el hambre ha prevalecido sobre la necesidad nutricional.

Un error ha sido siempre ver la seguridad alimentaria solo para las zonas rurales, teniendo una visión parcializada de esta problemática. Ahora entendemos que la seguridad alimentaria debe de verse también desde las zonas urbanas, pues si nos remitimos a los pilares de la seguridad alimentaria: acceso, disponibilidad, uso y estabilidad, notamos que en las zonas urbanas la única forma de acceder a alimentos es teniendo recursos económicos, situación que se vincula a la condición de pobreza manifestada por la pandemia.

La agricultura familiar ha sobrevivido al primer año de pandemia, pues esta se inició cuando empezaba la época de cosecha, permitiendo a las y los productores comercializar sus productos en situaciones diferentes a las habituales, pues desde las direcciones regionales agrarias y los gobiernos locales se han promovido ferias agropecuarias para la comercialización directa del productor al

consumidor. Esta forma (no nueva) de comercialización tuvo la dificultad del transporte de los productos, pues al declararse la situación de emergencia nacional, el estar confinados y al prohibirse los desplazamientos interprovinciales, fue difícil transportar la mercadería. Sin embargo, esto fue solucionado con la inversión que realizaron los gobiernos locales y las direcciones agrarias apoyando a las y los productores en los desplazamientos. De esta forma se pudo solucionar en algo la comercialización y concluir la campaña agrícola 2019-2020.

El tema de las compras estatales es una cuestión pendiente. Ya en el Plan Nacional de Agricultura Familiar se mencionaba la reducción de brechas de acceso a los mercados y sobre compras públicas a las y los agricultores, aunque no se conoce de acciones en favor de ello. Es recién en el año 2020 que para darle dinamismo a la comercialización de los productos se promulga la Ley de Compras Estatales, aún sin reglamentación, esperándose que con el gobierno que asuma el 28 de julio se le pueda dar continuidad. A nivel regional, la experiencia de compras estatales es positiva debido a que permite que las y los productores puedan tener liquidez de una forma segura y rápida, siendo un ejemplo a seguir.

Sobre la política para disminuir la anemia y la DCI, esta se sustenta en el seguimiento y los tratamientos proporcionados por los centros de salud a los niños y niñas que padecen ambas enfermedades. Estos tratamientos y seguimientos fueron paralizados durante la pandemia, siendo recién en este año 2021 que se han ido reanudando los servicios en forma paulatina, aunque aún hay temor por parte de las madres de familia de llevar a sus niños y niñas a los centros de salud. Como se ha visto en el cuadro n° 1, la anemia es la única de las enfermedades que muestra una disminución constante y significativa. Pero, ¿cómo se entendería que, en plena pandemia, haya disminuido la anemia? Una hipótesis que seguro se tendrá que analizar y evaluar en el transcurso del año es que las madres han aprendido a alimentar a sus hijos e hijas en

forma balanceada, incluyendo fuentes de origen animal (estas son las que contienen hierro), con lo que se estaría logrando que con una alimentación adecuada se disminuya el indicador de anemia.

La Ley de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, dada el 2017, muestra los parámetros técnicos para alimentos procesados, en cuanto a cantidad de grasas saturadas, grasas trans, azúcar y sodio. También se muestran ahí los vínculos que deben de existir entre el sector Salud, Educación y los gobiernos regionales para promover la implementación de alimentos saludables en los quioscos de los colegios. Esta ley ha tenido algunos avances, previo a la pandemia, en donde se tenían controles en los quioscos de los colegios, aunque era difícil poder controlar la promoción de alimentos no saludables (altos en azúcares, sodio y grasas) en las bodegas y tiendas aledañas a los centros educativos. Es por ello que se hace necesaria la articulación entre los sectores Salud y Educación con las municipalidades, pues ellas podrían poner algunos controles y ser vigilantes con respecto a la publicidad de alimentos no saludables para amenorar su consumo.

Conclusiones y recomendaciones

Así tenemos que las políticas alimentarias existentes no han podido ser «acondionadas» al nuevo contexto de pandemia para solucionar un problema tan importante como es la alimentación. El Estado no ha sabido afrontar la situación de hambre que padecen las poblaciones más vulnerables, por lo que las familias han tomado algunas iniciativas para enfrentar esta situación a través de la creación de «ollas comunes», volviendo a tener una presencia relevante los denominados «comedores populares», muy importantes en la década de los 90 e inicios del 2000 para poder acceder a alimentos.

Cabe recalcar que las ollas comunes pueden ser una solución parcial al problema alimentario. Mientras duran, deberían recibir alguna asesoría nutricional, pero también apoyo con pequeños módulos para el suministro de verduras u hortalizas. Algún tipo de bono también sería necesario para complementar mínimamente la canasta alimentaria (compuesta de fuentes de carbohidratos, proteínas, grasas, vitaminas y minerales).

El respeto a las normas existentes, sobre todo de aquellas que resguardan una alimentación segura y saludable como la denominada «ley de los octógonos», aún es endeble. Las empresas deben de aplicar la norma establecida, las y los consumidores debemos entender el significado de los octógonos, los sectores como Educación y Salud deben de capacitar a la población en los beneficios que traen los octógonos, y los diferentes niveles de gobierno (regional, provincial y local) deben hacer cumplir las normas para el beneficio de la población. Así, cada quien en su responsabilidad, iremos mejorando nuestros hábitos de consumo, orientándolos a una alimentación nutritiva y saludable.

Es pues fundamental y necesario comprender cómo funciona el sistema alimentario del Perú, sobre todo de sus particularidades que dependen de los territorios. De esta forma se identificarán de mejor manera los problemas en cada parte del sistema, se conocerá cómo es que se integra, se sabrá de los recursos con los que se cuenta para su funcionamiento y de las responsabilidades de las y los actores que la conforman. Solo con el conocimiento del sistema se podrán plantear políticas alimentarias que puedan ser eficaces y que puedan responder ante cualquier situación de riesgo que se presente.